

342.0684
Pen
Employee rights and discipline 182P1

R FH
Jl. 8 Juni 2004

LAPORAN AKHIR PENELITIAN

**STUDI TERHADAP PELAKSANAAN
DAN PENEGAKAN PERATURAN DISIPLIN
PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH
DI KABUPATEN SLEMAN**



Oleh:

Y.Sri Pudyatmoko,SH.MHum.
G.Aryadi,SH.MH.

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
2004.**

TAHUN ANGGARAN 2003/ 2004
PENGESAHAN LAPORAN PENELITIAN

1. a. Judul Penelitian : STUDI TERHADAP PELAKSANAAN DAN
PENEGAKAN PERATURAN DISIPLIN PEGAWAI
NEGERI SIPIL DAERAH DI KABUPATEN SLEMAN
- b. Macam Penelitian : Lapangan
- c. Kategori Penelitian : II
2. Ketua Penelitian :
 - a. Nama : Y.Sri Pudyatmoko, SH.MHum.
 - b. Jenis Kelamin : Laki-laki
 - c. Pangkat/ Golongan : Penata tingkat I / III d
 - d. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
 - e. Fakultas : Hukum
 - f. Universitas : Atma Jaya Yogyakarta
 - g. Bidang Kajian : Hukum Administrasi Negara
3. Anggota Pelaksana : G.Aryadi,SH.MH.
4. Jangka waktu penelitian : 6 bulan
5. Dana yang diperlukan : Rp.3.000.000,00 (Tiga juta rupiah)

Anggota Tim Peneliti:

G.Aryadi,SH.MH.

Yogyakarta, Juni 2004

Ketua Tim Peneliti:

Y.Sri Pudyatmoko, SH.MHum

Mengetahui:

Dekan Fakultas Hukum -UAJY


J. Wicakantoro, SH.MH.

Menyetujui:

Kepala LPU

Ch. Evi Hani Mediastika, ST.Ph.D.

08 JUN 2004

 MILIK PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA	
Ditama	: 08 JUN 2004
Inventarisasi	: 87/FH/Hd-6 Pen/2004
Klasifikasi	: R342.0684pem
Selesai Diproses	: 12 JUN 2004

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Kasih, karena dengan penyertaan dan berkat-Nya maka penelitian ini telah selesai dilaksanakan tepat pada waktunya. Penelitian yang mengambil judul: “Studi terhadap pelaksanaan dan penegakan peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil Daerah di Kabupaten Sleman” ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan tambahan bekal pemahaman terhadap pelaksanaan peraturan disiplin PNS khususnya dan pembinaan PNS Daerah pada umumnya sebagai implementasi hukum normative ke dalam praktek. Di samping itu penelitian ini juga dimaksudkan sebagai upaya pengembangan kemampuan pemahaman terhadap fenomena hukum yang berkembang di masyarakat, yang pada gilirannya diharapkan dapat memberikan umpan balik bagi pengembangan ilmu hukum di dalam bangku perkuliahan secara teoritis.

Dengan selesainya penelitian ini tidak lupa disampaikan ucapan terima kasih kepada Bapak Bupati Sleman dan jajaran Pegawai Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman yang telah berkenan untuk memberikan informasi, keterangan yang dijadikan data di dalam penelitian ini. Akhirnya semoga penelitian ini dapat berguna sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, Juni 2004

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

	Hal
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Permasalahan	4
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	6
E. Metodologi	6
BAB II HASIL PENELITIAN	
A. Tinjauan Umum Terhadap Pegawai Negeri	10
1. Pengertian dan penggolongan pegawai negeri	10
2. Fungsi dan kedudukan pegawai negeri	12
3. Pertanggungjawaban pegawai negeri	13
4. Peraturan disiplin PNS	15
B. Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman	27
1. Potensi PNS di Kabupaten Sleman	27
2. Organisasi birokrasi di Kabupaten Sleman	36
C. Pelaksanaan TugasPNS dan Penegakan Ketentuan Disiplin di Kabupaten Sleman	38
1. acuan PNS di dalam memberikan layanan public	38
2. penghargaan bagi PNS	40
3. pendorong peningkatan prestasi kerja	42
4. penegakan peraturan disiplin PNS	43
BAB III PENUTUP	
A. Kesimpulan	48
B. Saran	49

DAFTAR TABEL

	Hal
Tabel 1 : PNS Kabupaten Sleman berdasar golongan kepangkatan	28
Tabel 2 : Distribusi PNS Kabupaten Sleman berdasar jenjang pendidikan...	30
Tabel 3 : Distribusi PNS Kabupaten Sleman berdasar masa kerja.....	32
Tabel 4 : Distribusi PNS Kabupaten Sleman berdasar usia	34

STUDI TERHADAP PELAKSANAAN DAN PENEGAKAN PERATURAN DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH DI KABUPATEN SLEMAN

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka mencapai tujuan negara untuk menciptakan masyarakat adil makmur dan sejahtera seperti yang dicita-citakan, pemerintah melaksanakan pembangunan. Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah secara terus-menerus dan berkesinambungan itu tidak hanya dimaksudkan untuk pembangunan fisik material, akan tetapi juga pembangunan diarahkan terhadap sumber daya manusianya, termasuk di dalamnya pembangunan secara internal yang diarahkan kepada aparatur birokrasi pemerintah sendiri.

Makna utama dari pembangunan di bidang aparatur pemerintah adalah menyempurnakan administrasi negara agar mampu menjadi pendorong, penggerak, dan pengarah sekaligus menciptakan iklim yang sehat bagi kegiatan masyarakat (Hadari Nawawi 1992:25). Dengan demikian perbaikan aparatur juga mempunyai implikasi bagi pelayanan masyarakat sendiri.

Pembangunan terhadap aparatur pemerintah tentu merupakan sesuatu yang sangat penting, mengingat keberhasilan sebuah pemerintahan juga sangat dipengaruhi oleh aparatur-aparatur yang ada di dalamnya. Upaya ke arah itu dilakukan pemerintah dengan menggunakan berbagai hal, termasuk di dalamnya melalui pengaturan/ regulasi. Melalui regulasi pemerintah menata

aparatur birokrasinya agar di dalam mengabdikan dirinya dengan melaksanakan segala tugas kedinasan dan tanggung jawab benar-benar disemangati dan dilaksanakan secara sungguh-sungguh sepenuh hati serta diimbangi oleh adanya kemampuan yang memadai. Wujud dari regulasi tersebut satu di antaranya Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana tertuang di dalam Peraturan Pemerintah No.30 Tahun 1980.

Sebagaimana diketahui bahwa pegawai pemerintah (pegawai negeri) menurut UU No.8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan UU No.43 Tahun 1999 dapat digolongkan menjadi beberapa, di antaranya Pegawai Negeri Sipil Daerah. Pegawai Negeri Sipil Daerah kiranya perlu untuk mendapat perhatian, khususnya semenjak memasuki era reformasi, di mana di situ tuntutan masyarakat akan adanya otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggung jawab banyak diharapkan membawa peningkatan mutu pelayanan dan kemampuan Pegawai Negeri Sipil Daerah bagi rakyat di daerah. Peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagai mana telah disebutkan di atas merupakan sebuah rambu-rambu yang diciptakan bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil, termasuk bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah. Adanya ketentuan seperti itu dimaksudkan untuk dapat menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas Pegawai Negeri Sipil (Kor.siderans PP No.30 Th.1980). Hal tersebut kiranya sejalan dengan harapan dari seluruh warga, agar pelaksanaan tugas Pegawai Negeri Sipil Daerah dapat dijalankan dengan baik sehingga terasa oleh warga.

Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsure aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Melihat kedudukannya yang demikian itu maka tak dapat disangkal bahwa posisi pegawai negeri sangat strategis dalam rangka terciptanya sebuah pemerintahan yang baik, tak terkecuali di lingkungan Pemerintah Daerah. Pelaksanaan tugas seorang pegawai negeri sipil menuntut adanya semangat pelayanan, pengabdian, dan disiplin yang tinggi. Hal tersebut selain disebabkan oleh karena kedudukan PNS yang demikian strategis seperti yang diatur di dalam Undang-Undang, juga mengingat PNS mempunyai kewajiban untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan menjadi contoh bagi masyarakat luas mengenai hal tersebut.

Di dalam Peraturan Pemerintah tersebut di atas di dalamnya dimuat mengenai berbagai kewajiban yang harus dipenuhi oleh seorang Pegawai Negeri Sipil (ada 26 kewajiban) yang diatur dalam Pasal 2, dan juga serangkaian larangan yang tidak boleh dilakukan oleh seorang Pegawai Negeri Sipil (ada 18 larangan) diatur dalam Pasal 3. Bukan hanya itu saja kewajiban dan larangan yang harus dipatuhi oleh Pegawai Negeri Sipil itu juga dilengkapi dengan ketentuan mengenai hukuman disiplin (Pasal.6). Dalam kaitan dengan hukuman disiplin tersebut di sana dimuat tiga tingkatan hukuman disiplin mulai dari hukuman disiplin ringan, sedang, sampai hukuman disiplin berat, yang jenis hukuman disiplinnya keseluruhan ada sepuluh.

Sebuah regulasi yang diciptakan dengan maksud untuk mencapai tujuan yang mulia seperti itu kiranya tidak cukup untuk memberikan jaminan bagi tercapainya tujuan tersebut. Regulasi yang didasarkan pada konsepsi pemikiran seperti itu tentu harus dilaksanakan. Dalam pelaksanaan ketentuan itu di lapangan kiranya perlu adanya pengawasan dan penegakan. Hal tersebut sejalan dengan apa yang terjadi di dalam ajaran bahwa hukum itu mengalami proses dari mulai tahap konseptual (ide), formulasi, implementasi, hingga penegakannya. Tuntutan agar ketentuan seperti itu dapat dilaksanakan dan ditegakkan yang membawa implikasi terlaksanakannya tugas aparatur birokrasi dengan baik, kiranya terjadi pula di Kabupaten Sleman. Kabupaten Sleman dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan sebuah kabupaten yang cukup mempunyai posisi strategis, selain posisi geografisnya yang berada di wilayah penyangga kota Yogyakarta, juga potensi daerahnya paling menonjol untuk wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta selain Kota Yogyakarta sendiri. Oleh karenanya Kabupaten ini mengalami perkembangan yang cukup pesat. Perkembangan yang demikian itu kiranya perlu untuk dipertimbangkan mengenai penggarapan terhadap sumber daya manusianya terutama yang ada dalam jajaran internal birokrasi pemerintahan.

B. Permasalahan

Berdasarkan paparan pada bagian pendahuluan tersebut di atas maka kiranya banyak permasalahan yang dapat diangkat dalam kaitannya dengan

pelaksanaan tugas aparaturnya pemerintah. Oleh karenanya dalam penelitian ini dicoba untuk dibatasi permasalahan tersebut dan difokuskan terhadap permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan tugas dari para Pegawai Negeri Sipil Daerah di Kabupaten Sleman?
2. Bagaimana Penegakan hukum yang dilakukan terhadap pelanggaran disiplin kepegawaian di lingkungan Pemerintah Daerah di Kabupaten Sleman, termasuk di dalamnya penegakan hukum Pidananya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang dan sesuai dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, maka penelitian ini dilakukan untuk mencapai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan tugas dan kinerja dari para Pegawai Negeri Sipil Daerah, khususnya yang terjadi dalam praktek di lapangan di Kabupaten Sleman. Hal tersebut dirasa sangat penting mengingat ketentuan normative dan pengetahuan teoritis tentu akan lebih lengkap apabila diverifikasi dengan kenyataan yang terjadi di lapangan.
2. Untuk mengetahui praktek penegakan hukum terhadap ketentuan disiplin Pegawai Negeri Sipil Daerah, khususnya yang terjadi di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat seperti yang diharapkan, di mana manfaat dari penelitian yang diharapkan adalah:

1. Bagi pemerintah Kabupaten Sleman hasil penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat praktis di dalam mengambil kebijakan berkaitan dengan manajemen kepegawaian. Hal tersebut baik menyangkut pelaksanaannya di lapangan, maupun berkait dengan pembinaan personalia yang mempunyai kompetensi dan kewenangan dalam penanganan pembinaan dan penegakan ketentuan disiplin pegawai negeri sipil daerah.
2. Bagi Ilmu pengetahuan, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan Ilmu Hukum khususnya bidang Hukum Administrasi. Di samping itu hasil penelitian ini kiranya dapat digunakan bagi kepentingan penelitian lanjutan mengenai masalah serupa di Kabupaten Sleman.

E. Metodologi Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yakni merupakan suatu penelitian yang dilakukan untuk melukiskan/ menggambarkan tentang sesuatu keadaan di tempat tertentu dan pada saat tertentu penelitian dilakukan. Dalam hal ini mengenai pelaksanaan peraturan disiplin pegawai negeri sipil daerah yang tercermin dari kinerja mereka serta penegakan

ketentuan tersebut apabila terjadi pelanggaran terhadapnya di Kabupaten Sleman, sekaligus mencari alternatif pemecahan permasalahan yang terkait di dalamnya.

2. Sumber data

Untuk pelaksanaan penelitian ini diperlukan data:

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden ataupun dari nara sumber. Responden dalam penelitian ini adalah para pegawai negeri sipil daerah di Kabupaten Sleman. Di samping itu untuk memperoleh data yang diperlukan di dalam penelitian ini juga dilakukan melalui nara sumber, dalam hal ini yang menjadi nara sumber adalah para pejabat yang terkait dalam pengambilan kebijakan dalam manajemen kepegawaian di Kabupaten Sleman.
- b. Data sekunder, yakni data yang didapat dari arsip, buku-buku ilmiah, peraturan perundang-undangan yang terkait erat dengan masalah yang menjadi obyek penelitian.

3. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan dua cara, yakni:

- a. studi pustaka, yaitu cara memperoleh data selengkap-lengkapnnya dengan mempelajari literatur-literatur, peraturan perundang-

undangan, dokumen-dokumen resmi, serta arsip-arsip yang berhubungan erat dengan masalah yang diteliti.

b. studi lapangan, yaitu cara memperoleh data primer selengkap-lengkapnya dengan mengadakan penelitian secara langsung ke lapangan/ lokasi penelitian yang berhubungan dengan sasaran penelitian. Untuk melaksanakan studi lapangan ini dilakukan dengan cara:

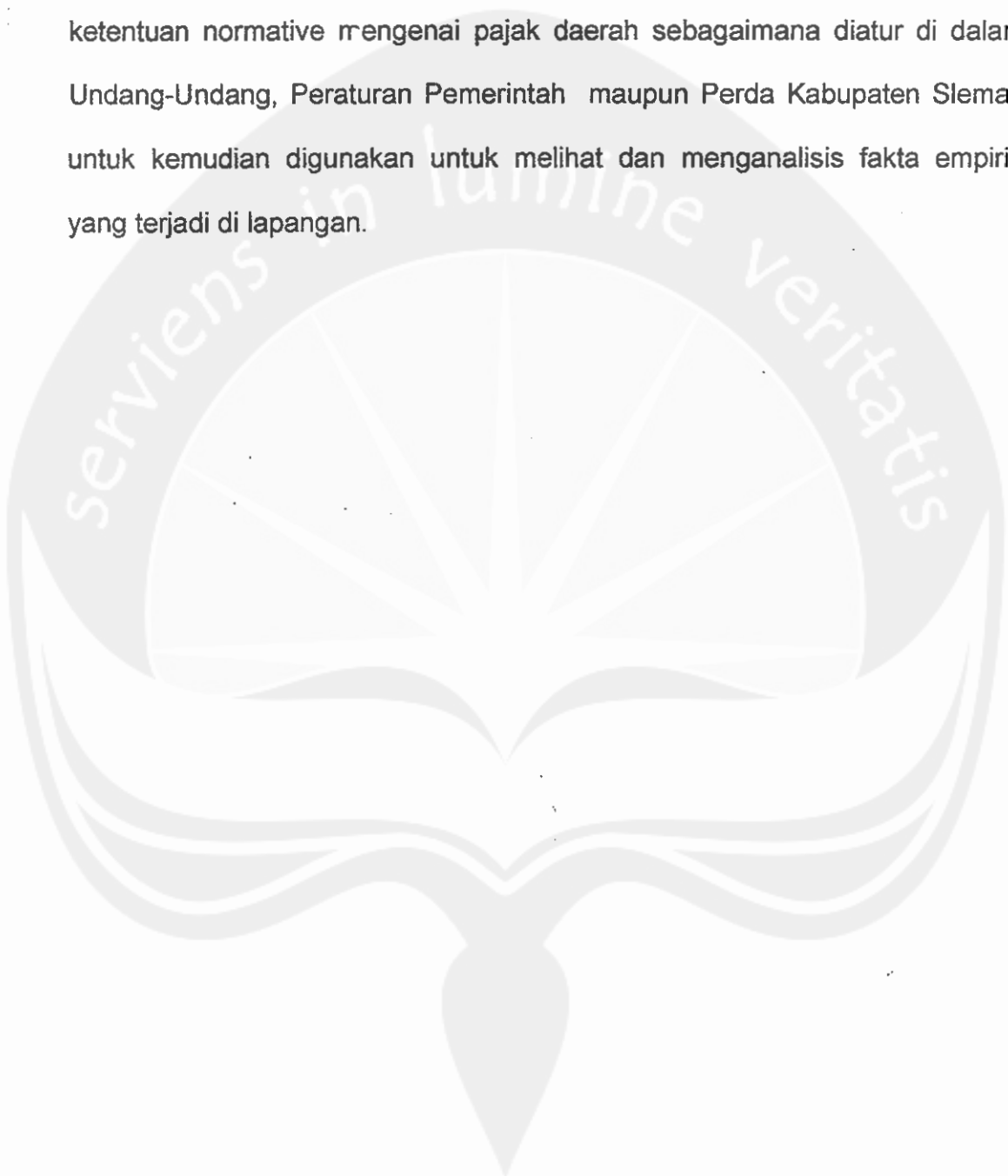
a) Kuesioner, yakni cara memperoleh data dengan terlebih dahulu dibuat daftar pertanyaan baik itu bersifat terbuka maupun tertutup yang kemudian daftar pertanyaan tersebut diajukan kepada para responden.

b) Wawancara, yakni cara mengumpulkan data dengan menggunakan pedoman wawancara yang dilakukan secara mendalam terhadap responden maupun nara sumber secara langsung .

4. Metode analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian ini dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai semua data yang telah terkumpul secara sistematis sehingga didapat suatu gambaran mengenai masalah/ keadaan yang diteliti (Suryono Soekanta, 1986: 250). Di samping itu untuk penelitian ini juga dipadu dengan analisis kuantitatif (Julia Brannen, 1997: 42). Sementara untuk pengambilan kesimpulan dilakukan

dengan menggunakan metode berpikir deduktif, yaitu cara berpikir yang berawal dari pengetahuan yang sifatnya umum untuk kemudian menilai suatu kejadian yang khusus. (Sutrisno Hadi ,1987:36). Dalam hal ini berangkat dari ketentuan normative mengenai pajak daerah sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah maupun Perda Kabupaten Sleman untuk kemudian digunakan untuk melihat dan menganalisis fakta empiris yang terjadi di lapangan.



BAB II

HASIL PENELITIAN

A. Tinjauan Umum Terhadap Pegawai Negeri

1. Pengertian dan penggolongan pegawai negeri

Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1.1 UU Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian). Dari pengertian pegawai negeri yang demikian itu maka sebenarnya dapat dikatakan ada beberapa unsure yang harus dipenuhi untuk adanya pegawai negeri itu, yakni:

1. Memenuhi syarat yang ditentukan
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang
3. Diserahi tugas dalam jabatan negeri atau tugas negara lainnya
4. Digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Seseorang yang ingin menjadi pegawai negeri maka mesti memenuhi syarat tertentu, antara lain menjalani ujian penerimaan pegawai dan dinyatakan lolos test tersebut. Persyaratan menjadi pegawai negeri itu sendiri sebenarnya cukup banyak, seperti sehat jasmani dan rohani, berkelakuan baik, sanggup ditempatkan di seluruh wilayah Indonesia, atau kalau untuk pegawai pemerintah daerah mesti bersedia ditempatkan di seluruh wilayah daerah yang bersangkutan.

Seseorang akan menjadi pegawai negeri apabila diangkat menjadi pegawai negeri oleh pejabat yang berwenang. Mengenai hal ini ada ketentuan tersendiri yang mengatur mengenai kewenangan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai. Misalnya untuk pegawai negeri sipil sebagaimana diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003.

Mereka yang diangkat menjadi pegawai negeri tersebut disertai tugas pada jabatan pemerintah. Yakni mereka itu disertai tugas-tugas di lingkungan pemerintahan (eksekutif). Akan tetapi ada kemungkinan juga mereka juga disertai tugas negara yang lainnya untuk dilaksanakan dengan sepenuh hati dan secara bertanggung jawab. Setiap pegawai negeri akan mendapatkan gaji sesuai dengan ketentuan yang berlaku, termasuk tunjangan dan penghasilan lain yang menurut ketentuan diberikan menjadi hak pegawai negeri yang bersangkutan.

Pegawai negeri itu sendiri menurut ketentuan dibedakan menjadi tiga, yakni Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia. Pegawai Negeri Sipil dapat dibedakan menjadi Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah. Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/ Tinggi Negara, instansi vertikal di Daerah Propinsi/ Kabupaten/ Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya. Sementara Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah

Propinsi/ Kabupaten/ Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya (penjelasan Pasal 2 ayat (2) huruf a dan b).

Dari ketentuan tersebut di atas dapat dilihat bahwa sebenarnya Pegawai Negeri itu dapat dikelompokkan-kelompokkan, di mana salah satu di antaranya adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah. Di dalam Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian bahkan juga diatur mengenai pegawai tidak tetap. Pegawai tidak tetap tersebut berada di luar pegawai negeri dan mereka diangkat oleh pejabat yang berwenang untuk menjadi pegawai tidak tetap dalam pelaksanaan tugas tertentu.

2. Fungsi dan Kedudukan Pegawai Negeri

Pegawai Negeri mempunyai kedudukan sebagai unsure aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugasnya yang seperti tersebut di atas, setiap pegawai negeri dituntut untuk harus bersikap netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu agar pegawai negeri yang bersangkutan bisa bersikap netral, maka kepada setiap pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik.

Pegawai negeri yang mempunyai tanggung jawab begitu besar dan menentukan untuk berhasilnya sebuah pemerintahan di dalam melayani

warganya, oleh karenanya memang dituntut untuk mempunyai sikap netral dan semangat pengabdian. Hal tersebut dapat dipahami mengingat yang dilayani oleh pegawai negeri adalah seluruh rakyat, tanpa melihat perbedaan yang ada di dalamnya baik berdasarkan suku, agama, ras, adat-istiadat, strata social kemasyarakatan dan sebagainya. Memang tugas ini sangat mulia apabila dapat dilakukan oleh setiap pegawai negeri.

Setiap pegawai negeri tentu dituntut adanya kesadaran yang penuh terhadap kedudukan dan tugas mereka. Tuntutan yang demikian besar tersebut tentu cukup beralasan mengingat fungsi pelayanan publik yang dilakukan pemerintah kepada warganya di semua bidang itu dilakukan oleh para pegawai pemerintah, yakni pegawai negeri itu sendiri. Oleh karenanya kualitas pelayanan yang seperti apa yang dilakukan oleh pegawai negeri itu juga sekaligus dapat digunakan untuk melihat keberhasilan sebuah pemerintahan di dalam melayani kepentingan warga.

3. Pertanggungjawaban Pegawai Negeri

Pegawai negeri di dalam melaksanakan tugasnya senantiasa dituntut adanya kesungguhan dan pengabdian. Apabila di dalam menjalankan tugasnya seorang pegawai lalai sehingga menimbulkan adanya kerugian baik itu terhadap pihak lain ataupun terhadap negara, maka tentu harus mempertanggungjawabkan hal tersebut. Mengenai pertanggungjawaban seorang pegawai negeri ini Mahfud membaginya menjadi dua hal yakni pertanggungjawaban kepidanaan dan pertanggungjawaban finansial/ keuangan

dan kekayaan (Mahfud 1988 : 5). Pertanggungjawaban kepidanaan itu dibebankan kepada pegawai negeri apabila melakukan kesalahan serius dan sangat membahayakan negara dan masyarakat. Untuk itu pembuat UU menganggap perlu memberikan ancaman sanksi pidana bagi perbuatan-perbuatan tertentu yang berkaitan dengan tugas pegawai negeri. Ancama pidana bagi pegawai negeri tersebut antara lain diatur di dalam Titel XXVIII buku II, Pasal 413 sampai Pasal 437 KUHP (tentang kejahatan jabatan), dan title VIII buku III Pasal 552 sampai Pasal 559 KUHP (tentang pelanggaran jabatan), serta Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Untuk pertanggungjawaban finansial dan kekayaan, harus dilakukan oleh pegawai negeri yang bersangkutan baik kepada negara maupun kepada pihak ketiga. Mengenai hal ini dikenal adanya dua teori, yakni teori *Fautes Personnelles* dan teori *Fautes de Services Publiques*. Menurut teori *Fautes Personnelles* bahwa pertanggungjawaban keuangan pegawai negeri itu harus dilakukan oleh si pegawai (*ambtenaar*) secara pribadi terhadap pihak ketiga yang dirugikan. Sedangkan teori *Fautes de Services Publiques* menyatakan bahwa kesalahan pegawai negeri terhadap pihak ketiga dipertanggungjawabkan dalam dinas atau instansi pegawai negeri yang bersangkutan, sehingga jika ada kerugian yang harus dibayarkan kepada pihak ketiga maka yang membayar adalah dinasnya, kemudian barulah dinas atau instansi tersebut menuntut pertanggungjawaban kepada pegawai yang bersangkutan (Mahfud 1988:6).

4.Peraturan Disiplin PNS

a. Kewajiban dan larangan bagi Pegawai Negeri Sipil

Seperti telah dikemukakan di dalam bab terdahulu bahwa bagi setiap Pegawai Negeri Sipil diberlakukan adanya Peraturan disiplin pegawai negeri sipil yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Muatan mengenai Peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil tersebut adalah berupa kewajiban, larangan dan sanksi sebagai konsekuensi yuridisnya. Hal tersebut kiranya sesuai dengan pemaknaan yang diberikan di dalam Peraturan Pemerintah itu sendiri yang mengatakan: "Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah Peraturan yang mengatur kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar oleh Pegawai Negeri Sipil" (Pasal 1.1).

Di dalam Peraturan Pemerintah tersebut ditentukan bahwa bagi setiap Pegawai Negeri Sipil mempunyai kewajiban tertentu. Kewajiban sebagaimana dimaksud ditentukan 26 jenis kewajiban (Pasal 2). Kewajiban tersebut meliputi:

- a. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945 Negara, dan Pemerintah;
- b. mengutamakan kepentingan Negara di atas kepentingan golongan atau diri sendiri, serta menghindarkan segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan Negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri, atau pihak lain;

- c. menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Negara, Pemerintah, dan Pegawai Negeri Sipil;
- d. mengangkat dan mentaati sumpah/ janji Pegawai Negeri Sipil dan sumpah/ janji jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. menyimpan rahasia Negara dan atau rahasia jabatan dengan sebaik-baiknya;
- f. memperhatikan dan melaksanakan segala ketentuan Pemerintah baik yang langsung menyangkut tugas kedinasannya maupun yang berlaku secara umum;
- g. melaksanakan tugas kedinasan dengan sebaik-baiknya dan dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
- h. bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan Negara;
- i. memelihara dan meningkatkan keutuhan, kekompakan, persatuan, dan kesatuan Korps Pegawai Negeri Sipil;
- j. segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara/Pemerintah, terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
- k. mentaati ketentuan jam kerja;
- l. menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik;
- m. menggunakan dan memelihara barang-barang milik Negara dengan sebaik-baiknya;

- n. memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat menurut bidang tugasnya masing-masing;
- o. bertindak dan bersikap tegas, tetapi adil dan bijaksana terhadap bawahannya;
- p. membimbing bawahannya dalam melaksanakan tugasnya;
- q. menjadi dan memberikan contoh serta teladan yang baik terhadap bawahannya;
- r. mendorong bawahannya untuk meningkatkan prestasi kerjanya;
- s. memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan kariernya;
- t. mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan;
- u. berpakaian rapi dan sopan serta bersikap dan bertingkah laku sopan santun terhadap masyarakat, sesama Pegawai Negeri Sipil, dan terhadap atasan;
- v. hormat menghormati antara sesama warganegara yang memeluk Agama/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yang berlainan;
- w. menjadi teladan sebagai warganegara yang baik dalam masyarakat;
- x. mentaati segala peraturan Perundang-undangan dan peraturan kedinasan yang berlaku;
- y. mentaati perintah kedinasan dari atasan yang bewenang;
- z. memperhatikan dan menyelesaikan dengan sebaik-baiknya setiap laporan yang diterima mengenai pelanggaran disiplin.

Di samping diharuskan untuk memenuhi kewajiban tersebut, setiap Pegawai Negeri Sipil juga dilarang melakukan hal-hal tertentu. Larangan tersebut telah ditentukan sejumlah 18 hal yang tidak boleh dilakukan oleh setiap Pegawai Negeri Sipil (Pasal 3). Hal-hal yang dilarang bagi setiap Pegawai Negeri Sipil tersebut meliputi:

- a. melakukan hal-hal yang dapat menurunkan kehormatan atau martabat Negara, Pemerintah, atau Pegawai Negeri Sipil;
- b. menyalahgunakan wewenang;
- c. tanpa izin Pemerintah menjadi Pegawai atau bekerja untuk negara asing;
- d. menyalahgunakan barang-barang, uang atau surat-surat berharga milik Negara;
- e. memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang, dokumen, atau surat-surat berharga milik Negara secara tidak sah;
- f. melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun diluar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan Negara;
- g. melakukan tindakan yang bersifat negatif dengan maksud membalas dendam terhadap bawahannya atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya;

- h. menerima hadiah atau sesuatu pemberian berupa apa saja dari siapapun juga yang di ketahui atau patut dapat diduga bahwa pemberian itu bersangkutan atau mungkin bersangkutan dengan jabatan atau pekerjaan Pegawai Negeri Sipil, kecuali untuk kepentingan jabatan;
- i. memasuki tempat-tempat yang dapat mencemarkan kehormatan atau martabat Pegawai Negeri Sipil, kecuali untuk kepentingan jabatan;
- j. bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
- k. melakukan suatu tindakan atau sengaja tidak melakukan suatu tindakan yang dapat berakibat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayaninya sehingga mengakibatkan kerugian bagi pihak yang dilayani;
- l. menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
- m. membocorkan dan atau memanfaatkan rahasia Negara yang diketahui karena kedudukan jabatan untuk kepentingan pribadi, golongan, atau pihak lain;
- n. bertindak selaku perantara bagi sesuatu pengusaha atau golongan untuk mendapatkan pekerjaan atau pesanan dari kantor/instansi Pemerintah;
- o. memiliki saham/modal dalam perusahaan yang kegiatan usahanya berada dalam ruang lingkup kekuasaannya;
- p. memiliki saham suatu perusahaan yang kegiatan usahanya tidak berada dalam ruang lingkup kekuasaan yang jumlah dan sifat pemilikan itu sedemikian rupa sehingga melalui pemilikan saham tersebut dapat

langsung atau tidak langsung menentukan penyelenggaraan atau jalannya perusahaan;

- q. melakukan kegiatan usaha dagang baik secara resmi, maupun sambilan, menjadi direksi, pimpinan atau komisaris perusahaan swasta bagi yang berpangkat pembina golongan ruang IV/a ke atas atau yang memegang jabatan eselon I;
- r. melakukan pungutan tidak sah dalam bentuk apapun juga dalam melaksanakan tugasnya untuk kepentingan pribadi, golongan atau pihak lain;

(2) Pegawai Negeri Sipil yang berpangkat Perata Tingkat I golongan ruang III/d kebawah yang akan melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf q, wajib mendapat izin tertulis dari pejabat yang berwenang.

b. Tingkatan dan jenis hukuman disiplin

Apabila seorang Pegawai Negeri Sipil melakukan pelanggaran baik terhadap kewajiban maupun larangan, maka kepadanya dapat dikenai hukuman disiplin. Mengenai hukuman disiplin ini, untuk Pegawai Negeri Sipil dibedakan menjadi tiga tingkatan, yakni hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang, dan hukuman disiplin berat.

Yang termasuk dalam kategori hukuman disiplin ringan adalah meliputi hukuman disiplin yang berupa:

- a. tegoran lisan;

- b. tegoran tertulis;
- c. pernyataan tidak puas secara tertulis.

Hukuman disiplin sedang terdiri dari tiga macam hukuman disiplin. Ketiga hukuman disiplin tersebut yaitu:

- a. penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun;
- b. penurunan gaji yang besarnya satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun;
- c. penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama satu tahun.

Hukuman disiplin berat terdiri dari empat macam hukuman disiplin, yaitu meliputi:

- a. penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun;
- b. pembebasan dari jabatan;
- c. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- d. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Menurut ketentuan, kepada pegawai negeri sipil yang berdasarkan hasil pemeriksaan ternyata melakukan beberapa pelanggaran disiplin, terhadapnya hanya dapat dijatuhi satu jenis hukuman disiplin saja. Jadi bukan diterapkan beberapa macam hukuman disiplin sekaligus. Penjatuhan hukuman disiplin tersebut tentu harus dipertimbangkan berat ringannya pelanggaran yang dilakukan oleh seorang pegawai negeri, sehingga akan tercipta adanya keseimbangan dan terpenuhi rasa keadilan. Kepada pegawai

negeri sipil yang melakukan pelanggaran disiplin yang sifatnya sama (pengulangan/ *residiv*), terhadapnya dijatuhi hukuman disiplin yang lebih berat dari hukuman disiplin terakhir yang pernah dijatuhkan kepadanya. Adanya pemberian hukuman disiplin yang lebih berat tersebut diharapkan dapat memberikan dampak jera kepada pegawai negeri sipil yang bersangkutan, sekaligus untuk memberikan pendidikan kepadanya mengenai pentingnya disiplin kerja yang harus dijunjung dan ditaati oleh setiap pegawai negeri sipil.

Di dalam Pasal 23 dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ditentukan mengenai beberapa kemungkinan berkaitan dengan pemberhentian seorang Pegawai Negeri Sipil. Berkaitan dengan pemberhentian seorang Pegawai Negeri Sipil yang disebabkan oleh pelanggaran disiplin di dalam pasal tersebut diatur di dalam beberapa ayat. Pegawai Negeri Sipil dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena melanggar sumpah/ janji PNS dan sumpah/ janji jabatan selain pelanggaran sumpah/ janji PNS dan sumpah/ janji jabatan karena tidak setia kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah. Dapat juga disebabkan karena dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang ancaman hukumannya kurang dari empat tahun. (Ayat 3 huruf a dan b).

PNS dapat diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat karena dihukum penjara berdasarkan putusan

pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang ancaman hukumannya empat tahun atau lebih. Atau dapat juga disebabkan karena melakukan pelanggaran disiplin PNS tingkat berat. (Ayat 4 huruf a dan b).

PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena melanggar sumpah/ janji PNS dan sumpah/ janji jabatan karena tidak setia kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan Pemerintah. Dapat juga karena melakukan penyelewengan terhadap ideology negara Pancasila, UUD 1945, atau terlibat dalam kegiatan yang menentang negara dan pemerintah; atau dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan (ayat 5 huruf a, b dan c).

PNS yang dikenakan penahanan oleh pejabat yang berwajib karena disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan sampai mendapat putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, dikenakan pemberhentian sementara (Pasal 24).

Kaitannya dengan penjatuhan sanksi pidana terhadap PNS yang telah melakukan pelanggaran disiplin, di dalam Nomor 30 Tahun 1980 ditentukan mengenai kemungkinan adanya kumulasi, yang diatur di dalam Pasal 5. Menurut Pasal 5 PP dimaksud ditentukan bahwa "Dengan tidak mengurangi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pidana, Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin oleh

Pejabat yang berwenang menghukum." Dari ketentuan tersebut maka terlihat bahwa dimungkinkan penjatuhan sanksi dengan kumulasi eksternal, yakni sanksi pidana disertai dengan sanksi disiplin tersebut.

c. Prosedur penjatuhan hukuman disiplin

Untuk penjatuhan hukuman disiplin kepada seorang Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran, seorang Pejabat yang berwenang mesti memperhatikan prosedur sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sebelum menjatuhkan hukuman disiplin, pejabat yang berwenang menghukum wajib memeriksa terlebih dahulu PNS yang disangka melakukan pelanggaran disiplin itu. Pemeriksaan tersebut dapat dilakukan secara lisan, yakni apabila atas pertimbangan pejabat yang berwenang menghukum, pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh PNS yang bersangkutan akan dapat mengakibatkan ia dijatuhi salah satu jenis hukuman disiplin ringan. Atau dilakukan secara tertulis, apabila atas pertimbangan pejabat yang berwenang menghukum, pelanggaran disiplin yang dilakukan PNS yang bersangkutan akan dapat mengakibatkan ia dijatuhi salah satu jenis hukuman disiplin sedang atau berat. Untuk pemeriksaan terhadap PNS yang disangka melakukan pelanggaran disiplin dilakukan secara tertutup. Untuk pemeriksaan itu pejabat yang berwenang menghukum dapat mendengar atau meminta keterangan dari orang lain apabila dipandang perlu.

Hukuman disiplin berupa tegoran lisan harus disampaikan oleh Pejabat yang berwenang kepada PNS yang bersangkutan secara lisan dan

disampaikan secara tegas bahwa tegorannya itu merupakan hukuman disiplin. Jika tidak disertai dengan penegasan seperti itu maka hukuman disiplin dianggap tidak ada (Mahfud 1988:127). Untuk tegoran tertulis ditetapkan dengan Surat Keputusan dan disampaikan kepada PNS yang bersangkutan, di mana dalam surat hukuman yang berupa tegoran tertulis itu harus disebutkan jenis pelanggaran yang dilakukan PNS yang bersangkutan. Penyebutan jenis pelanggaran itu juga berlaku terhadap hukuman disiplin ringan berupa pernyataan tidak puas secara tertulis.

Penundaan gaji berkala sebagai sebuah hukuman disiplin sedang dijatuhkan untuk sekurang-kurangnya tiga bulan dan paling lama satu tahun. Penjatuhan hukuman disiplin ini diberikan dengan Surat Keputusan dan diberitahukan mengenai pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri yang bersangkutan. Sementara untuk penurunan gaji sebagai hukuman disiplin juga ditetapkan dengan Surat Keputusan dengan disebutkan pelanggaran yang mengakibatkan adanya hukuman disiplin tersebut. Penurunan gaji diberikan untuk sekurang-kurangnya tiga bulan dan paling lama untuk jangka waktu satu tahun. Untuk penundaan kenaikan pangkat ditetapkan di dalam surat keputusan dengan disebutkan jenis pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, di mana untuk hukuman disiplin jenis ini dapat dijatuhkan dalam waktu sekurang-kurangnya enam bulan dan selama-lamanya satu tahun.

d. Keberatan dan upaya hukum atas hukuman disiplin

Bagi seorang PNS yang dijatuhi hukuman disiplin tertentu, maka kepadanya diberikan kesempatan untuk mengajukan upaya hukum berupa keberatan. PNS yang dijatuhi salah satu jenis hukuman disiplin sedang atau berat, dapat mengajukan keberatan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dalam jangka waktu empat belas hari sejak tanggal ia menerima keputusan hukuman disiplin tersebut. Pengajuan keberatan dilakukan secara tertulis melalui saluran hirarki disertai dengan alasan-alasan pengajuan keberatan itu.

Terhadap hukuman disiplin ringan, maka tidak dapat diajukan upaya hukum keberatan. Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh Presiden juga tidak dapat diajukan keberatan. Demikian pula hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat tertentu yang diatur di dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b, c, d, dan e dari PP Nomor 30 tahun 1980, kecuali berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri maupun pemberhentian tidak dengan hormat, maka juga tidak dapat diajukan keberatan.

Kalau diperhatikan ketentuan mengenai banding tersebut di atas kemudian dihubungkan dengan apa yang diatur di dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) maka sebenarnya keberatan tersebut sama dengan "banding administrasi" menurut pengertian UU Nomor 5 Tahun 1986. Hal tersebut disebabkan karena diajukan kepada atasan dari Pejabat pemerintah yang mengeluarkan keputusan yang disengketakan itu, yakni pejabat yang berwenang menghukum. Menurut

ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1986 bila upaya hukum ini tidak memuaskan kepada PNS yang bersangkutan, maka PNS tersebut dapat mengajukan upaya hukum berupa pengajuan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Dalam hal ini PTTUN berdiri sebagai pengadilan tingkat pertama. Bila PNS yang bersangkutan belum puas terhadap putusan PTTUN, masih dapat mengajukan kasasi maupun PK ke Mahkamah Agung.

B. Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman

1. Potensi PNS di Kabupaten Sleman

Jumlah Pegawai Negeri Sipil Daerah di Kabupaten Sleman pada tahun 2003 tercatat sebesar 3.232 orang. Jumlah tersebut mungkin dapat dilihat relatif banyak. Apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk Kabupaten Sleman pada tahun yang sama 844.076, maka proporsinya adalah sebesar 0,38%. Akan tetapi apabila ini dibandingkan dengan jumlah total Pegawai Negeri nasional yang berjumlah $\pm 4.500.000$, dengan total penduduk $\pm 220.000.000$, atau 2,04% maka dapat dikatakan bahwa jumlah PNS di Kabupaten Sleman tergolong kecil. Untuk 1000 orang penduduk dilayani oleh kurang lebih 38 orang Pegawai Negeri Sipil.

a. jumlah Pegawai Atas Dasar Golongan

Untuk mengetahui potensi PNS di Kabupaten Sleman berdasarkan golongan kepangkatannya, dalam table berikut disampaikan data mengenai hal itu.

Tabel 1: FNS Kabupaten Sleman berdasarkan golongan kepangkatan.

No	Instansi	Golongan				Jumlah
		I	II	III	IV	
1	Setda	30	226	177	-	433
2	Bappeda	2	20	33	1	56
3	Dinas Cipta Karya	11	70	47	1	129
4	Dinas Bina Marga	22	69	34	1	126
5	Dinas Pengairan	82	196	54	1	333
6	Dinas Pertanian Tanaman Pangan	3	39	35	1	78
7	Dinas Perikanan	9	32	31	1	73
8	Dinas Perkebunan	1	50	30	2	83
9	Dinas Kehutanan dan Konservasi Tanah	-	24	23	1	53
10	Dinas Peternakan	1	47	47	-	95
11	Dinas Koperasi dan PPK	-	20	33	1	54
12	Dinas Perdagangan	1	9	19	1	30
13	Dinas Perindustrian	1	13	20	1	35
14	Dinas Tenaga Kerja	4	56	85	2	147
15	Dinas Sosial	2	8	22	1	33
16	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	9	62	85	1	157
17	Dinas Kesehatan	1	38	70	3	112
18	Dinas Pariwisata	-	15	24	1	40
19	Dinas Pertambangan	-	8	25	1	34
20	Diras Transmigrasi dan PPH	2	25	25	1	53
21	Dinas Pembangunan Masyarakat Desa	4	29	39	1	73
22	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	1	23	19	1	44
23	Dinas LLAJ	1	23	23	1	43
24	Dinas Pendapatan Daerah	1	41	99	24	165
25	Inspektorat Wilayah Kabupaten	1	23	32	1	57
26	Kantor Pengolahan Data Elektronik	-	4	4	-	8
27	Kantor Perpustakaan	1	5	3	-	9
28	Kantor Arsip Daerah	-	8	4	-	12
29	Bag. Humas	-	10	10	-	20
30	Bag. Hukum	-	6	12	-	18
31	Bag. Organisasi	1	6	14	-	21
32	Bag. Kepegawaian	-	22	15	-	37
33	Bag. Penyusunan Program	2	9	9	-	20
34	Bag. Umum	21	48	13	-	82
35	Bag. Sosial	1	11	9	-	21
36	Bag. Lingkungan Hidup	-	4	9	-	13
37	Bag. Perlengkapan	-	15	7	-	22
38	Bag. Keuangan	-	27	15	-	42
39	Bag. Ketertiban	-	8	6	-	14
40	Bag. Pemerintahan Desa	-	10	8	-	18
41	Bag. Tata Pemerintahan	-	11	11	-	22

42	Bag. Perekonomian	1	10	9	-	20
43	Kantor Mawil Hansip	1	22	25	-	48
44	Kantor Sosial Politik	1	18	23	-	42
45	Pembantu Bupati	5	28	24	2	59
46	BPN	4	72	66	1	143
Jumlah		227	1.520	1.432	53	3.232
%		7,02	47,03	44,31	1,64	100,00

Sumber: Data primer 2003

Dilihat dari sisi golongan kepangkatan terlihat bahwa dari para Pegawai Negeri Sipil yang ada di Kabupaten Sleman maka paling banyak berada pada golongan II (Pengatur) sebesar 47,03% dan golongan III (Penata) 44,31%. Dari sisi golongan kepangkatan ini maka terlihat bahwa kurva menggelembung di tengah. Sebagaimana diketahui bahwa golongan kepangkatan ini akan menentukan besaran gaji yang merupakan salah satu hak yang diterima dan diharapkan oleh setiap Pegawai Negeri Sipil. Dari tabel tersebut di atas juga terlihat bahwa dari 46 instansi yang ada, instansi yang paling banyak jumlah pegawainya adalah Sekretariat daerah, yakni sejumlah 433 orang, dan yang paling sedikit jumlah pegawainya adalah Kantor Pengolahan data elektronik sejumlah 8 karyawan.

b. Distribusi PNS berdasarkan Pendidikan

Kualitas dari seseorang sering kali dihubungkan dengan tinggi rendahnya tingkat pendidikan. Dengan semakin tinggi pendidikan seseorang maka juga semakin tinggi kualitas orang yang bersangkutan. Oleh karenanya seringkali untuk menangani pekerjaan dan tugas tertentu di dalam suatu lingkup instansi disyaratkan adanya tingkat pendidikan tertentu yang memadai. Dalam tabel

berikut dapat dilihat mengenai distribusi PNS di Kabupaten Sleman berdasarkan tingkat pendidikannya.

Tabel 2: Distribusi PNS Kabupaten Sleman berdasarkan jenjang pendidikan

No	Instansi	Jenjang Pendidikan						Jml
		≤SLTP	SMU	D3	S1	S2	S3	
1	Setda	92	239	56	45	1	-	433
2	Bappeda	1	19	7	27	2	-	56
3	Dinas Cipta Karya	33	67	9	19	1	-	129
4	Dinas Bina Marga	44	61	3	18	-	-	126
5	Dinas Pengairan	241	81	6	5	1	-	334
6	Dinas Pertanian Tanaman Pangan	8	42	5	23	-	-	78
7	Dinas Perikanan	13	32	12	16	-	-	73
8	Dinas Perkebunan	5	55	12	11	-	-	83
9	Dinas Kehutanan dan Konservasi Tanah	-	37	4	11	1	-	53
10	Dinas Peternakan	15	33	20	27	-	-	95
11	Dinas Koperasi dan PPK	3	34	8	9	-	-	54
12	Dinas Perdagangan	5	18	-	7	-	-	30
13	Dinas Perindustrian	2	17	5	11	-	-	35
14	Dinas Tenaga Kerja	16	97	21	13	-	-	147
15	Dinas Sosial	2	18	7	6	-	-	33
16	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	20	98	7	32	-	-	157
17	Dinas Kesehatan	11	58	26	11	1	-	107
18	Dinas Pariwisata	2	14	12	12	1	-	41
19	Dinas Pertambangan	2	16	2	14	-	-	34
20	Dinas Transmigrasi dan PPH	7	28	8	10	-	-	53
21	Dinas Pembangunan Masyarakat Desa	5	28	16	24	-	-	73
22	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	5	18	6	15	-	-	44
23	Dinas LLAJ	2	34	2	10	-	-	48
24	Diras Pendapatan Daerah	67	69	14	15	-	-	165
25	Inspektorat Wilayah Kabupaten	4	20	6	27	1	-	58
26	Kantor Pengolahan Data Elektronik	-	3	1	4	-	-	8
27	Kantor Perpustakaan	1	3	3	2	-	-	9
28	Kantor Arsip Daerah	1	7	2	2	-	-	12
29	Bag. Humas	7	9	2	2	-	-	20
30	Bag. Hukum	1	8	-	9	-	-	18
31	Bag. Organisasi	2	7	5	7	-	-	21
32	Bag. Kepegawaian	1	22	-	14	-	-	37
33	Bag. Penyusunan Program	3	9	4	4	-	-	20
34	Bag. Umum	2	36	5	9	-	-	52
35	Bag. Sosial	4	8	4	5	-	-	21
36	Bag. Lingkungan Hidup	-	5	1	7	-	-	13

37	Bag. Perlengkapan	4	13	2	3	-	-	22
38	Bag. Keuangan	2	27	7	6	-	-	42
39	Bag. Ketertiban	2	5	1	6	-	-	14
40	Bag. Pemerintahan Desa	-	9	1	8	-	-	18
41	Bag. Tata Pemerintahan	3	5	3	11	-	-	22
42	Bag. Perekonomian	4	3	4	9	-	-	20
43	Kantor Mawil Hansip	3	39	3	3	-	-	48
44	Kantor Sosial Politik	2	29	-	11	42		
45	Pembantu Bupati	13	33	3	20	-	-	59
46	BPN	13	77	15	34	-	-	139
Jumlah		673	1.590	340	584	9	-	3.196
%		21,06	49,75	10,64	18,27	0,28	-	100

Sumber: Data primer 2003

Berdasarkan data yang ada di dalam tabel tersebut di atas dapat dilihat bahwa sebagian terbesar Pegawai Negeri Sipil berpendidikan SLTA (49,75%) dan disusul dengan mereka yang berpendidikan SLTP atau yang lebih rendah (21,06%). Mereka yang berpendidikan S-3 belum ada, bahkan yang berpendidikan S-2 sejumlah 9 orang (0,28%). Dari data tersebut apabila benar bahwa asumsi semakin tinggi pendidikan dari seseorang itu juga sekaligus menjadi indikator tingginya kualitas yang bersangkutan, maka dapat dilihat bahwa distribusi PNS di Kabupaten Sleman, khususnya dilihat dari sisi pendidikan ini masih cenderung menggelembung di bawah.

Dengan kondisi pendidikan pegawai yang seperti tersebut di atas maka menjadi suatu hal yang patut untuk mendapatkan perhatian dari setiap pemegang kewenangan pembinaan untuk mengembangkan Pegawai Negeri Sipil di instansi yang bersangkutan agar ke depan menjadi lebih baik. Pengembangan sebenarnya tidak hanya terbatas pada pengembangan melalui pendidikan formal seperti tersebut di atas, akan tetapi termasuk juga pengembangan melalui jalur pendidikan yang aplikatif meskipun secara informal.

Hal tersebut sangat penting karena di dalam pelaksanaan tugas pegawai sering kali dituntut adanya *skill* yang memadai dari yang bersangkutan yang tidak diajarkan di bangku studi formal.

c. Distribusi Pegawai Berdasarkan Masa Kerja

Masa kerja seorang pegawai dapat mempengaruhi kemampuan kerja yang bersangkutan. Asumsi tersebut di bangun berdasarkan pertimbangan bahwa semakin panjang masa kerja seseorang, maka akan semakin banyak pengalaman yang dimiliki seseorang dalam menangani suatu tugas tertentu. Berikut distribusi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman berdasarkan masa kerjanya.

Tabel 3: Distribusi PNS Kabupaten Sleman berdasarkan masa kerja

No	Instansi	Masa Kerja (th)						Jumlah
		≤ 5	>5 - 10	>10-15	>15-20	>20-25	>25	
1	Serda	37	96	107	100	78	15	433
2	Bappeda	10	18	16	6	5	1	56
3	Dinas Cipta Karya	10	22	27	30	31	9	129
4	Dinas Bina Marga	2	21	26	46	15	16	126
5	Dinas Pengairan	7	27	55	180	32	32	333
6	Dinas Pertanian Tanaman Pangan	13	16	20	12	12	5	78
7	Dinas Perikanan	3	15	30	17	7	1	73
8	Dinas Perkebunan	12	26	14	21	6	4	83
9	Dinas Kehutanan & Konservasi Tanah	5	9	12	21	6	-	53
10	Dinas Peternakan	2	13	36	25	10	9	95
11	Dinas Koperasi dan PPK	-	6	12	29	2	5	54
12	Dinas Perdagangan	-	1	1	11	13	4	30
13	Dinas Perindustrian	5	3	8	7	8	4	35
14	Dinas Tenaga Kerja	3	11	73	45	11	4	147
15	Dinas Sosial	1	2	11	7	9	3	33
16	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	5	26	40	44	25	17	157
17	Dinas Kesehatan	7	22	31	30	17	5	112
18	Dinas Pariwisata	8	10	4	9	6	4	41
19	Dinas Pertambangan	2	9	3	7	-	13	34
20	Dinas Transmigrasi dan PPH	-	1	9	21	15	7	53
21	Dinas Pembangunan Masyarakat	-	37	15	4	7	10	73

	Desa							
22	Dinas Kependudukan & Catatan Sipil	1	16	11	11	4	1	44
23	Dinas LLAJ	10	15	10	7	5	1	48
24	Dinas Pendapatan Daerah	1	29	38	44	30	23	165
25	Inspektorat Wilayah Kabupaten	6	20	7	18	5	1	57
26	Kantor Pengolahan Data Elektronik	1	5	1	1	-	-	8
27	Kantor Perpustakaan	2	4	2	-	-	1	9
28	Kantor Arsip Daerah	4	2	4	1	1	-	12
29	Bag. Humas	4	4	4	-	1	7	20
30	Bag. Hukum	3	7	3	3	-	2	18
31	Bag. Organisasi	3	4	6	4	2	2	21
32	Bag. Kepegawaian	7	14	7	6	-	3	37
33	Bag. Penyusunan Program	-	6	6	2	-	6	20
34	Bag. Umum	9	22	22	13	3	13	32
35	Bag. Sosial	-	3	3	7	-	8	21
36	Bag. Lingkungan Hidup	1	5	1	4	-	2	13
37	Bag. Perlengkapan	-	5	3	7	2	5	22
38	Bag. Keuangan	7	15	1	3	8	8	42
39	Bag. Ketertiban	1	5	5	2	1	-	14
40	Bag. Pemerintahan Desa	4	9	1	3	-	1	18
41	Bag. Tata Pemerintahan	3	8	7	2	1	1	22
42	Bag. Perekonomian	3	11	1	3	1	1	20
43	Kantor Mawil Hansip	1	11	26	6	4	-	48
44	Kantor Sosial Politik	4	13	8	8	5	4	42
45	Pembantu Bupati	2	9	12	13	17	6	59
46	BPN	13	40	45	35	8	3	144
Jumlah		222	673	784	875	413	267	3.234
%		6,86	20,81	24,24	27,06	12,77	8,26	100

Sumber: Data primer 2003

Berdasarkan apa yang terlihat di dalam tabel tersebut di atas dapat diketahui bahwa sebagian terbesar dari Pegawai Negeri Sipil yang ada di Kabupaten Sleman mempunyai pengalaman bekerja lebih dari lima belas tahun sampai dengan 20 tahun (27,06%). Jumlah terkecil ada pada kelompok Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai pengalaman kerja kurang dari 5 tahun (6,86%). Apabila asumsi yang dikemukakan tersebut di atas benar, yakni semakin banyak pengalaman kerja seseorang maka akan berpengaruh positif terhadap kualitas

pekerjaan maka tentu ini merupakan pertanda yang baik pula. Akan tetapi perlu diingat bahwa apabila pengalaman kerja itu telah terlalu lama, maka akan dapat menyebabkan seseorang merasa jenuh dan kurang bersemangat di dalam pelaksanaan pekerjaan, apalagi apabila yang dikerjakan relatif ajeg.

d. Distribusi Pegawai berdasarkan usia

Usia dapat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas seseorang. Oleh karenanya di dalam pengelompokan penduduk dikenal adanya usia produktif dan usia non produktif. Artinya di dalam usia produktif tersebut maka tingkat produktivitas seseorang di dalam melaksanakan pekerjaan akan berbeda dengan mereka yang pada usia non produktif. Berikut distribusi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan usianya di Kabupaten Sleman

Tabel 4: Distribusi PNS Kabupaten Sleman berdasarkan usia

No	Instansi	Usia Pegawai (th)						Jumlah
		<25	>25-30	>30-35	>35-40	>40-50	>50	
1	Setda	12	35	42	67	131	86	433
2	Bappeda	-	7	15	13	16	5	56
3	Dinas Cipta Karya	1	6	18	20	68	16	129
4	Dinas Bina Marga	-	6	12	13	66	29	126
5	Dinas Pengairan	-	2	10	11	184	126	333
6	Dinas Pertanian Tanaman Pangan	3	8	20	12	26	9	78
7	Dinas Perikanan	4	35	17	13	3	1	73
8	Dinas Perkebunan	4	5	9	14	35	16	83
9	Dinas Kehutanan & Konservasi Tanah	2	7	5	8	26	5	53
10	Dinas Peternakan	-	2	13	25	44	11	95
11	Dinas Koperasi dan PPK	-	-	3	15	28	8	54
12	Dinas Perdagangan	-	2	-	5	19	4	30
13	Dinas Perindustrian	-	6	1	4	23	1	35
14	Dinas Tenaga Kerja	-	2	8	28	86	23	147
15	Dinas Sosial	-	1	2	10	16	5	34
16	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	-	8	22	35	62	30	157
17	Dinas Kesehatan	2	16	19	22	38	15	112
18	Dinas Pariwisata	-	10	7	6	13	5	41
19	Dinas Pertambangan	-	-	7	8	10	9	34
20	Dinas Transmigrasi dan PPH	-	2	2	11	25	13	53
21	Dinas Pembangunan Masyarakat Desa	-	4	18	28	15	8	73

22	Dinas Kependudukan & Catatan Sipil	-	3	7	8	18	8	44
23	Dinas LLAJ	4	6	7	9	19	3	48
24	Dinas Pendapatan Daerah	-	10	14	24	62	55	165
25	Inspektorat Wilayah Kabupaten	-	7	9	15	21	5	57
26	Kantor Pengolahan Data Elektronik	-	1	4	2	1	-	8
27	Kantor Perpustakaan	1	4	1	1	1	1	9
28	Kantor Arsip Daerah	-	3	1	3	4	1	12
29	Bag. Humas	1	3	5	2	8	1	20
30	Bag. Hukum	1	3	3	4	6	1	18
31	Bag. Organisasi	-	1	7	5	-	-	13
32	Bag. Kepegawaian	2	8	11	9	-	-	30
33	Bag. Penyusunan Program	-	2	3	4	-	-	9
34	Bag. Umum	1	13	16	23	-	-	53
35	Bag. Sosial	-	-	1	5	-	-	6
36	Bag. Lingkungan Hidup	-	1	3	3	-	-	7
37	Bag. Perlengkapan	-	-	3	2	-	-	5
38	Bag. Keuangan	-	6	14	6	-	-	26
39	Bag. Ketertiban	-	3	3	3	-	-	9
40	Bag. Pemerintahan Desa	-	7	4	4	-	-	15
41	Bag. Tata Pemerintahan	-	2	8	6	5	1	22
42	Bag. Perekonomian	-	5	8	5	2	-	20
43	Kantor Mawil Hansip	1	6	4	9	25	3	48
44	Kantor Sosial Politik	-	11	4	6	13	8	42
45	Pembantu Bupati	-	1	6	11	19	22	59
46	BPN	6	11	33	25	61	8	144
Jumlah		45	281	429	562	1.259	542	3.118
%		1,44	9,01	13,76	18,02	40,38	17,38	100

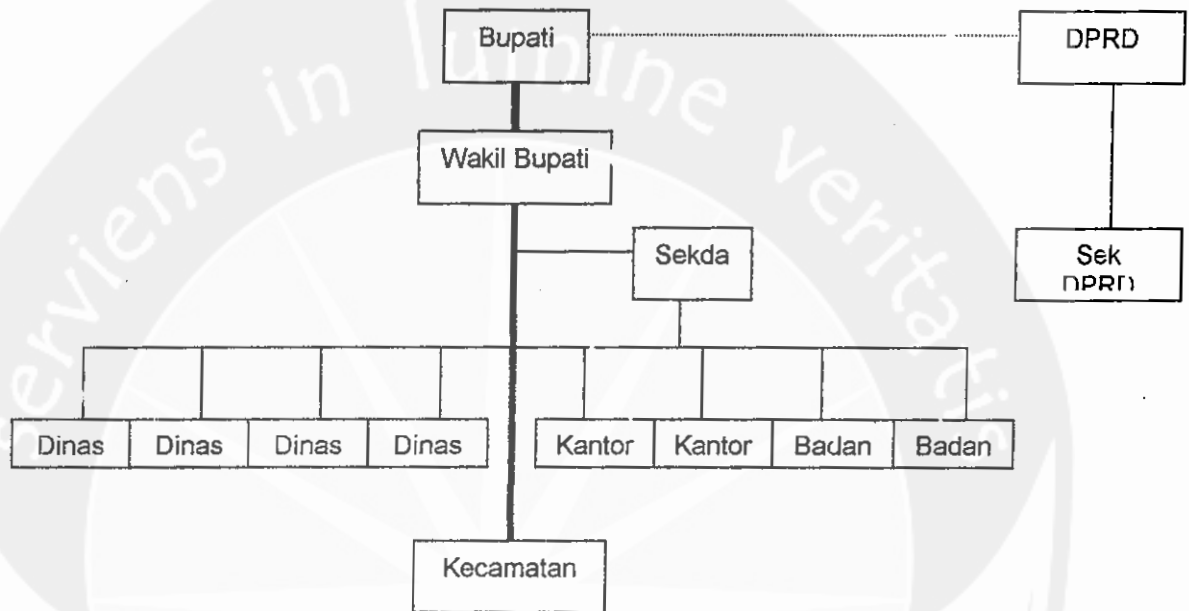
Sumber: Data primer 2003

Dari tabel tersebut di atas dapat dilihat bahwa sebagian terbesar dari Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman memiliki usia di atas 40 tahun sampai dengan 50 tahun (40,38%). Usia tersebut merupakan usia produktif, akan tetapi harap diingat bahwa usia tersebut juga usia di mana karier seorang pegawai negeri akan segera mencapai usia maksimal dan mendekati pensiun. Dari sisi ini maka tentu peremajaan mesti mendapat perhatian. Sementara mereka yang tergolong dalam usia muda yakni sampai dengan 30 tahun hanya berjumlah 10,45%. Mereka yang masuk dalam kelompok muda ini biasanya dimasukkan dalam kategori mempunyai produktivitas dan semangat kerja tinggi, karena relatif

masih baru dan tenaganya juga masih memadai, hanya saja dari sisi pengalaman kerja biasanya kurang.

2. Organisasi Birokrasi di Kabupaten Sleman

a. Struktur Organisasi Pemerintahan di Kabupaten Sleman



Bagan tersebut di atas dibuat berdasarkan apa yang telah ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam Undang-Undang tersebut ditentukan bahwa untuk pemerintah Kabupaten maka Bupati berkedudukan sebagai kepala daerah dan di dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh seorang wakil bupati sebagai wakil kepala daerah. Di samping itu Bupati juga dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari secretariat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah. Oleh karena itu apabila mendasarkan pada

ketentuan ini maka jumlah perangkat daerah dapat disesuaikan dengan kebutuhan, keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.

b. Struktur Organisasi Pemerintah Kabupaten Sleman Pasca Restrukturisasi

1) Badan-badan:

- a) BAPPEDA
- b) Badan Pengawasan Daerah
- c) Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah
- d) Badan Pertanahan Daerah.

2) Dinas-Dinas:

- a) Dinas Pekerjaan Umum, Perhubungan dan Pertambangan, Sub Dinas:

- Bina Marga
- Cipta Karya
- Pengairan
- Pertambangan dan Energi
- Perhubungan.

- b) Dinas Pertanian dan Kehutanan, Sub Dinas:

- Tanaman Pangan dan Hortikultura
- Perkebunan
- Perikanan
- Peternakan
- Kehutanan.

- c) Dinas Kesejahteraan Masyarakat: Sub Dinas

- Sosial
- Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil
- Pembangunan Masyarakat Pedesaan

- d) Dinas Perekonomian, Sub Dinas:

- Perindustrian
- Perdagangan
- Koperasi dan PPK
- Pariwisata
- Penanaman Modal

- e) Dinas Pendidikan dan Kebudayaan

- f) Dinas Ketenteraman dan Ketertiban, Sub Dinas:

- Perlindungan Masyarakat
- Ketertiban

- Penerangan

g) Dinas Kesehatan.

3) Kantor-Kantor

- a) Kantor kepegawaian Daerah
- b) Kantor Data Elektronik Arsip dan Perpustakaan
- c) Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan.

C. Pelaksanaan Tugas PNS dan Penegakan Ketentuan Disiplin di Kabupaten Sleman

1. Acuan PNS di dalam memberikan layanan publik

Seseorang bekerja dituntun dan diarahkan oleh apa yang ada di dalam dirinya dan factor lain di luar dirinya yang dapat memberikan pengaruh. Oleh karenanya maka hal-hal tersebut yang sering menjadi acuan di dalam mengambil sikap dan peran. Apa yang menjadi acuan dari Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman di dalam melaksanakan tugasnya dapat berupa beberapa hal berikut, yakni: petunjuk pelaksanaan dan instruksi dari atasan , kebiasaan/ pengalaman kerja dari PNS yang bersangkutan , inisiatif sendiri), visi-misi , maupun ingin memberikan kepuasan kepada masyarakat. Dari gambaran yang ada diketahui bahwa yang menjadi penuntun utama di dalam melaksanakan tugas dari Pegawai Negeri adalah petunjuk pelaksanaan dan instruksi dari atasan. Dalam hal ini mereka lebih banyak mengandalkan peran dari orang lain, yakni atasan untuk memberikan pengaruh dan tuntunan terhadap pekerjaannya. Mereka kurang dapat mengandalkan inisiatifnya sendiri di dalam bekerja. Hal tersebut dapat dipengaruhi oleh beberapa kemungkinan, seperti misalnya takut dikatakan salah, ingin mendapatkan pujian, memang tidak tahu, sudah terbiasa

dituntun oleh orang lain, atau penyebab lainnya. Kalau atasan dipandang sebagai yang maha tahu dan yang selalu benar, sementara pegawai yang lain dipandang seperti anak kecil maka kiranya hal ini yang dikatakan sebagai sebuah bentuk paternalisme (Fran Magnis suseno 2001:20).

Untuk melihat pendirian dari seseorang kiranya dapat didapatkan dari apa yang dilakukannya dalam hal yang bersangkutan mendapatkan kebebasan. Demikian pula untuk melihat pendirian Pegawai Negeri Sipil juga dapat dilihat pada saat yang bersangkutan diberikan kebebasan itu. Dalam hal ini, bagaimana apabila atasannya tadi ternyata tidak ada di tempat. Kemungkinan yang dipilih oleh PNS memang dapat bermacam-macam, seperti menunda pelayanan, minta bantuan teman sekerja, diatasi sendiri, atau membiarkan saja apa yang seharusnya mereka kerjakan. Dari sejumlah PNS yang dijadikan responden sebagian besar mengambil sikap menunda pelayanan kepada masyarakat apabila yang bersangkutan melihat tidak ada pimpinan mereka di tempat. Kecenderungan ini kiranya berkorelasi positif bila dihubungkan dengan data pada bagian sebelumnya. Karena mereka cenderung menggunakan acuan juklak dari atasan maka ketika atasan atau pimpinan mereka tidak ada di tempat maka mereka merasa tidak ada yang dapat dilakukan dan kehilangan pegangan. Dalam kaitannya dengan pelayanan masyarakat maka akan dapat merugikan kepada masyarakat yang dilayani. Keberadaan seorang pimpinan di dalam satu instansi pemerintah sangat penting dan menentukan mutu layanan yang diberikan oleh instansi yang bersangkutan. Untuk hal seperti itu maka kepercayaan kepada bawahan dan distribusi kerja kepada seluruh karyawan,

yang sekaligus merupakan bentuk kepercayaan dan tanggung jawab perlu dicoba untuk dilakukan oleh pimpinan. Sehingga bukan hanya pimpinan yang menentukan keberhasilan dari kerja instansi yang bersangkutan melainkan secara bersama-sama (*team work*). Karyawan yang tidak biasa mendapatkan kepercayaan mengerjakan sesuatu secara mandiri, apabila melakukan sesuatu tindakan dalam keadaan tidak ditunggu oleh pimpinan maka menjadi takut kalau-kalau menimbulkan kesalahan dan merugikan instansi yang bersangkutan. Hal seperti itu apabila sampai terjadi tentu sangat mengganggu dan merugikan masyarakat, apalagi kalau instansi itu secara rutin melakukan pelayanan langsung dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Padahal setiap pegawai negeri itu mempunyai posisi sebagai aparatur Negara sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat.

2. penghargaan bagi PNS

Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab tertentu oleh seseorang sering kali dipengaruhi oleh adanya rangsangan dan dorongan tertentu. Rangsangan ataupun dorongan tersebut dapat dari dalam diri yang bersangkutan maupun di luar yang bersangkutan. Dorongan dan rangsangan yang berasal dari luar misalnya dalam bentuk penghargaan dalam berbagai bentuk atas pekerjaan dan prestasi yang telah diraih. Pandangan responden terhadap penghargaan atas kerja mereka di instansi yang bersangkutan menilai bahwa di tempat kerja ada penghargaan bagi karyawan berprestasi dan perbedaan prestasi menyebabkan

perbedaan penghargaan. Pada saat upacara peringatan hari jadi Kabupaten Sleman PNS yang dinilai berprestasi dan dipandang layak untuk mendapatkan penghargaan diumumkan. Penghargaan yang dapat diterima oleh PNS tersebut sesuai dengan kebijakan yang diambil oleh Bupati Sleman yang menerapkan merit system dimana mereka yang berprestasi diberikan penghargaan (*reward*) sementara yang melakukan pelanggaran juga akan dikenakan sanksi (*punishmen*). Bentuk penghargaan yang dapat diterima oleh PNS berprestasi dapat berupa bermacam-macam, seperti promosi jabatan yang lebih tinggi, penilaian DP3, pemberian tanda penghargaan, pemberian pujian dari pimpinan, juga dapat berupa bonus. Dalam kaitan dengan penghargaan ini Pemerintah Kabupaten Sleman dalam tahun 2004 ini telah mengambil kebijakan yang cukup berani dengan menyediakan bonus berupa uang bagi mereka yang berprestasi senilai 2 milyar rupiah. Pemberian bonus ini diberikan tidak kepada perorangan secara langsung melainkan diberikan kepada unit kerja tertentu yang dinilai berprestasi sehingga layak untuk mendapatkan penghargaan tersebut. Apabila data tersebut dihubungkan dengan system pembinaan Pegawai Negeri Sipil, atau yang menurut UU Nomor 43 tahun 1999 disebut Menejemen Pegawai Negeri Sipil, di mana di sana dikatakan bahwa system pembinaan yang diterapkan adalah system karier dan system prestasi kerja, dengan menekankan pada system prestasi kerja, maka hal ini perlu mendapatkan perhatian. Sistem prestasi kerja menghendaki agar pengangkatan, penempatan, pemindahan termasuk promosi pegawai didasarkan terutama pada prestasi pegawai yang bersangkutan. Apabila benar bahwa system karier dan system prestasi kerja

dengan menekankan system prestasi kerja sebagai system pembinaan yang digunakan maka konsekuensinya prestasi pegawai menjadi hal yang harus mendapatkan perhatian, termasuk bagaimana mengembangkan pegawai agar mampu berprestasi tidak hanya dalam hal pengujian secara tertulis tetapi juga dalam mutu kerja dan mutu layanan yang dilakukan olehnya.

3. pendorong peningkatan prestasi kerja

Sehubungan dengan adanya kebutuhan penciptaan prestasi pegawai tersebut di atas, maka mesti harus dilihat apa yang sekiranya dapat dikembangkan dari pegawai dan dapat memberikan dorongan kepada pegawai. Mengenai hal ini sebagian besar responden mengatakan karena kepuasan pribadi, sementara factor pendorong yang lainnya adalah kepentingan kantor dan masyarakat. dari data itu dapat diketahui bahwa interest pribadi masih sangat besar di dalam kerja para Pegawai Negeri itu. Hal ini mesti mendapatkan perhatian, karena sebagian besar dari mereka justru bekerja bukan terutama didorong oleh kepentingan kantor dan masyarakat. Kalau yang ingin dicapai adalah prestasi pegawai semata, maka kiranya dengan memberikan dorongan dan rangsangan yang sangat berguna bagi kepuasan dan kebutuhan pegawai yang bersangkutan akan meningkatkan prestasi kerja. Akan tetapi dalam kaitannya dengan pembinaan mesti dilakukan penyadaran dan reorientasi kerja kepada pegawai negeri bahwa mereka itu berkedudukan sebagai abdi masyarakat dan abdi negara yang mesti memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat, bangsa dan negara. Mereka harus menciptakan pemerintah

yang bersih dan berwibawa, yang bermakna: mendahulukan kepentingan bangsa dan Negara di atas kepentingan pribadi atau golongan; berorientasi pada pelayanan umum yang berarti berorientasi pada penciptaan kemudahan dan keselamatan bagi masyarakat untuk mengembangkan swadaya serta inisiatifnya; serta mempunyai integritas yang tinggi yaitu memegang teguh sumpah jabatan, taat dan patuh pada tata aturan pemerintahan serta senantiasa melaksanakan wewenang dan tugasnya secara jujur dan bertanggung jawab (Victor M Situmorang 1998:12). Kewajiban-kewajiban di dalam ketentuan disiplin pegawai negeri sipil kiranya dapat digunakan sebagai acuan, bahwa mereka harus mengutamakan tugas untuk kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat.

4. penegakan peraturan disiplin PNS

Seperti telah dikemukakan di bagian sebelumnya bahwa dalam kaitannya dengan hukum, maka hukum dikatakan baik dan berhasil tidak hanya semata-mata dari sisi perumusannya secara normative. Kiranya dapat dipahami bahwa hukum berangkat dari idea keadilan yang diformulasikan di dalam hukum positif kemudian dilaksanakan. Dalam kaitannya dengan disiplin PNS maka peraturan disiplin PNS yang sudah dirumuskan itu akan dapat dikatakan berhasil dengan baik manakala dapat dilaksanakan dengan baik. Pelaksanaan suatu ketentuan mempunyai kaitan yang erat dengan pengawasan dan penegakan hukum. Penegakan hukum seringkali dilakukan dengan penerapan sanksi. Oleh

karenanya sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum, juga dalam Hukum Administrasi. (Philipus M Hadjon et all 1994:245)

Untuk disiplin PNS, sebagaimana tertuang di dalam Peraturan Pemerintah No.30 Tahun 1980 tidak ditentukan secara jelas mengenai pelanggaran apa yang dapat dikenakan sanksi disiplin tertentu. Misalnya apa yang dapat menyebabkan bahwa seorang PNS akan dikenakan hukuman disiplin berupa tegoran tertulis, yang dalam hal ini termasuk jenis hukuman disiplin ringan? Atau apa yang dapat digunakan sebagai alasan untuk memberikan hukuman disiplin berupa penundaan kenaikan gaji berkala untuk seorang PNS, yang merupakan hukuman disiplin sedang? Juga apa yang dapat digunakan untuk menjadi dasar bagi pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi disiplin untuk menjatuhkan hukuman disiplin berat? Oleh karenanya semua akan dilakukan oleh pejabat yang berwenang dengan menggunakan kewenangan diskresinya. Pejabat yang berwenang mengambil tindakan untuk menjatuhkan hukuman disiplin itu melakukan interpretasi dan penilaian terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh PNS yang bersangkutan.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari para nara sumber baik di Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Sekretariat Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (BPKKD), maupun dari Bupati Sleman, diketahui bahwa serangkaian tindakan penjatuhan sanksi telah diambil. Sanksi yang diberikan kepada PNS Daerah tersebut memang beragam baik berupa sanksi administrative, skorsing, mutasi, pension dini, sampai dengan pemberhentian sebagai PNS. Pemutasian yang bersifat demosi sebagai sebuah

hukuman disiplin di dalam PP No.30 Tahun 1980 tidak diatur, akan tetapi di dalam PP No.2 Tahun 2003 Tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian RI, hal tersebut diatur. Sebagai gambaran mengenai hukuman yang telah dijatuhkan kepada PNS menurut informasi dari nara sumber di BPKKD disebutkan bahwa telah dilakukan pembebasan dari jabatan bagi PNS eselon IV sebanyak 24 orang PNS, eselon III sebanyak 6 orang PNS, dan eselon II sebanyak 2 orang PNS. Apabila ini dicermati maka sebenarnya pemberian sanksi tersebut sangat berarti. Paling tidak dapat dilihat sebagai sebuah kesungguhan dan sekaligus memberikan pendidikan bagi setiap PNS. Hal tersebut dapat dipahami mengingat dalam jajaran PNS, mereka yang menduduki eselon, berarti mereka itu menduduki jabatan struktural. Dan apabila mereka menduduki jabatan struktural, maka sebenarnya mereka menduduki jabatan yang berkaitan erat dengan masalah manajemen kepegawaian. Setiap pejabat struktural mesti mempunyai bawahan pegawai, sehingga apabila mereka diberikan/ dijatuhi hukuman disiplin maka dengan sendirinya diharapkan dapat menjadi pelajaran bagi anak buah PNS yang bersangkutan. Pemberhentian juga dijatuhkan kepada seorang Kepala Desa. Dalam kaitan dengan kedudukannya maka jelas bahwa seorang kepala desa juga merupakan public figure yang dilihat sebagai panutan di dalam masyarakat di daerahnya maka jelas bahwa di sini menunjukkan keseriusan dari pemerintah Kabupaten untuk menata kembali birokrasi kepegawaiannya.

Penegakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman menurut nara sumber dari Sekretariat Daerah yang merangkap sebagai Dewan Jabatan

yang mengelola Kepegawaian daerah memang tidak pandang bulu. Hal tersebut dilakukan dengan pertimbangan antara lain untuk memperbaiki kepegawaian yang ada di daerah sehingga akan produktif, efisien dan efektif di dalam melaksanakan tugas melayani masyarakat. Di samping itu pertimbangan yang lain yang juga dijadikan dasar adalah bahwa seperti jabatan Bupati misalnya, itu merupakan jabatan politik yang dibatasi waktu secara periodik. Sehingga selama kurun waktu yang terbatas itu maka harus berkarya sebaik mungkin bagi pengembangan daerah, termasuk dalam hal ini birokrasi kepegawaian yang merupakan tumpuan bagi keberhasilan sebuah pemerintahan daerah. Penjatuhan sanksi kepegawaian sebagai bagian dari pembinaan pegawai yang dilakukan juga dilakukan dengan menerapkan sanksi dari yang ringan sampai yang berat diharapkan dapat memberikan dorongan bagi pegawai untuk memperbaiki kinerjanya. Pembinaan pegawai yang dilakukan di Kabupaten Sleman sebenarnya tidak hanya terbatas pada penjatuhan sanksi, akan tetapi meliputi juga penyegaran dengan mengadakan regenerasi di mana PNS yang dinilai sudah tidak produktif lagi dimutasikan ke tempat yang lebih tepat, sementara yang lain yang sudah memenuhi syarat untuk memasuki pensiun didorong untuk bisa mengambil pensiunya.

Bagi mereka yang terindikasi telah melakukan tindak pidana, maka juga diajukan untuk diproses melalui hukum sesuai ketentuan Hukum Pidana yang berlaku. Sebagai contoh misalnya menurut nara sumber sampai saat ini ada dua Kepala Desa yang diajukan ke pengadilan berkaitan dengan tindak pidana berupa korupsi dan penggelapan dana KUT (Kredit Usaha Tani) yang pada saat

pengumpulan data penelitian ini perkaranya masih ditangani oleh Pengadilan. Penjatuhan sanksi pidana tentu berbeda dengan penjatuhan sanksi administrasi. Penjatuhan sanksi pidana hanya dapat dilakukan apabila yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana, di mana proses penjatuhan sanksi selalu melalui proses di pengadilan. Kejahatan yang dilakukan oleh seorang kepala desa seperti tersebut di atas kiranya dapat dimasukkan dalam kejahatan politik, yang dapat berupa penyalahgunaan kekuasaan. Dalam kaitan ini dapat dikatakan bahwa dari sudut kebijakan criminal, upaya penanggulangan kejahatan politik dengan menggunakan sarana "penal" bukan merupakan kebijakan yang strategis. Kebijakan strategis dalam penanggulangan kejahatan terletak pada kebijakan yang integral, preventif dan eliminatif dalam menanggulangi factor-faktor penyebab. Inilah yang tidak dipenuhi oleh kebijakan "penal" dalam menanggulangi kejahatan, karena kebijakan penal merupakan kebijakan parsial, represif, dan simptomatik (Barda Nawawi Arief 2001:185 dan 183). Akan tetapi kiranya perlu diingat bahwa sebenarnya kebijakan pembedaan itu juga mengandung unsure preventif, hal tersebut dapat dilihat misalnya bahwa ancaman dan penjatuhan pidana terhadap delik pidana politik diharapkan dapat mencegah dan mengingatkan bagi siapapun yang akan melakukan tindak pidana itu.

BAB III

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan data yang telah terkumpul dan analisis yang telah dilakukan terhadapnya seperti telah diuraikan pada bagian tersebut di atas, kiranya dapat ditarik beberapa simpulan.

1. Pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh PNS di Kabupaten Sleman dapat dikatakan telah berjalan dengan baik meskipun belum optimal. Para PNS di dalam pelaksanaan tugasnya sering kali masih mengharapkan adanya tuntunan dari atasan yang menyebabkan mereka kurang berani mengambil inisiatif sendiri. Demikian halnya di dalam pelaksanaan tugas sering masih didorong oleh motivasi pribadi. Dalam kaitan dengan disiplin pegawai maka hal seperti itu maka tidak diharapkan.
2. Di dalam kaitannya dengan disiplin pegawai, di dalam lingkungan PNS di Kabupaten Sleman, penegakan hukum telah dilakukan. Penegakan hukum dengan melakukan langkah-langkah persuasive yang mendorong PNS melakukan pekerjaan dan tugas dengan baik merupakan hal yang tepat, tanpa meniadakan kemungkinan penerapan sanksi administrasi dan sanksi pidana sebagai *ultimum remedium*.
3. Penerapan beberapa sanksi baik administrative maupun sanksi pidana merupakan hal yang patut untuk diakui, dan tetap dilakukan dengan memperhatikan aspek keadilan, pembinaan, dan perlindungan bagi

kepentingan umum dan kepentingan PNS yang bersangkutan beserta keluarganya.

B. Saran

Dari praktek yang terjadi di lapangan dengan mendasarkan apa yang ada di dalam ketentuan yang diberlakukan bagi disiplin Pegawai Negeri Sipil, dan umumnya bagi pembinaan Pegawai Negeri Sipil, maka dapat diajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. Kiranya patut untuk dipertimbangkan untuk ditingkatkan upaya-upaya preventif bagi penanggulangan pelanggaran disiplin pegawai. Upaya yang dapat dilakukan dalam hal ini seperti misalnya sosialisasi ketentuan disiplin pegawai, pemberian penyuluhan yang diharapkan dapat memberikan pemahaman sehingga PNS yang ada akan tahu dan sadar akan tugas dan tanggung jawabnya.
2. Pemberian insentif sebagai rangsangan PNS agar berprestasi memang baik, akan tetapi harus diingat bahwa prestasi yang dibangun oleh PNS tentu diharapkan tulus. Oleh karena itu mesti harus disikapi secara hati-hati agar insentif yang ada tidak disalahgunakan, sehingga kontra produktif.

DAFTAR PUSTAKA

Franz Magnis Suseno, 2001, Kuasa dan Moral, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Hadari Nawawi, 1992, Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah, Erlangga, Jakarta.

Ismail Saleh, 1988, Ketertiban dan Pengawasan, Upeti, Sidak, Perpajakan, Operasi Meja Bersih, Hakekat Pengawasan, Pemberantasan Korupsi. Serial: apa yang saya alami, Cv.Haji Masagung, Jakarta.

Julia Brannen, 1997, Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif, Pustaka Pelajar Yogyakarta.

Ma'rat, 1982, Pemimpin dan Kepemimpinan, Fakultas Psikologi Universitas Pajajaran, Bandung.

Philipus M Hadjon et.all, 1994, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Prajudi Atmosudirjo, 1981, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia Jakarta.

Soerjono Soekanto, 1986, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta.

Sutrisno Hadi, 1987, Metodology research, Fak.Psikologi Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Viktor Situmorang dan Jusuf Juhir, 1998, Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah, Rineka Cipta Jakarta.

Undang-Undang dan Peraturan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2003 Tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Republik Indonesia.